Осипова Юлия Сергеевна. Финансирование деятельности органов государственной власти, ориентированное на результат : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Осипова Юлия Сергеевна; [Место защиты: Сарат. гос. соц.-эконом. ун-т].- Саратов, 2009.- 202 с.: ил. РГБ ОД, 61 09-8/2725

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ 13

1.1. Понятие и субъектная характеристика расходов на управление 13

1.2. Содержание и тенденции развития системы финансового обеспечения органов государственной власти в России 32

1.3. Структурный анализ расходов на содержание публично-правовых образований 47

ГЛАВА 2. ОСНОВЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО

НА РЕЗУЛЬТАТ, В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ 63

2.1. Модели бюджетирования органов власти: понятие и классификация 63

2.2. Международный опыт внедрения результативного финансового управления органов государственной власти... 80

2.3. Механизм финансирования органов власти на региональном уровне 91

ГЛАВА 3. РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА, РЕЗУЛЬТАТИРУЮЩЕГО ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 125

3.1. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации 125

3.2. Повышение эффективности бюджетной политики в области управления в рамках проводимой бюджетной реформы в российской федерации 133

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 150

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 168

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Проводимые в России административная и бюджетная реформы направлены на повышение результативности и прозрачности государственного сектора экономики, а также эффективности использования бюджетных средств. Решение этих задач вызывает необходимость изменения основных принципов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, связанных с переходом от затратной модели функционирования к результативной, суть которой состоит в повышении эффективности государственных расходов за счет привязки финансирования к ожидаемому результату.

Оценка эффективности органов государственной власти вызывает постоянный интерес. В концептуальном и методологическом плане эти вопросы в России стали разрабатываться совсем недавно. Процесс выработки критериев эффективности органов власти, их систематизация, выявление факторов, влияющих на механизм финансирования только начинается и современный этап реформирования публичных финансов требует ответа на многие вопросы. Научные разработки в этой области существуют лишь в отдельных фрагментах, представленных в различных научных дисциплинах. Это связано как с трудностью, обширностью исследуемой проблемы, так и с политической остротой осуществляемых преобразований. Каждая отрасль науки - экономика, социология, менеджмент - дает свои варианты ответов, свои подходы к повышению эффективности государственного управления.

В условиях наступившего глобального экономического кризиса в нашей стране требуется принятие срочных мер по стабилизации российской финансовой системы. А.Л. Кудрин подчеркнул, что действия правительства в рамках стабилизации финансового сектора необходимы и своевременны с

**4**точки зрения реагирования на последствия1 мирового финансового кризиса1. Вместе с тем Правительством Российской Федерации разработан новый антикризисный пакет мер жн поддержке реального сектора экономики, в котором было объявлено о возможном сокращении расходов бюджета в 2009 году, а также необходимости проведения анализа государственных расходов, их перерасчета и коррекции.

Действительно, в сложной финансовой ситуации публично-правовым образованиям, выступающим в качестве работодателя, необходимо оптимизировать штатное расписание и фонд оплаты труда. При этом антикризисные меры не должны вступать в противоречие с курсом на экономическое развитие России и рост благосостояния ее населения. Экономия на государственном аппарате превратилась в самый популярный способ сокращения бюджетных расходов, которому придерживаются сами органы власти и оппозиции. Тем не менее, функционирование государственного сектора невозможно без адекватного вложения финансовых средств и недофинансирование государственного аппарата абсолютно недопустимо.

Таким образом, внедрение современной системы государственного управления по результатам является приоритетным направлением трех важнейших государственных реформ России - административной, бюджетной и государственной службы - что и определяет актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Проблемы государственного управления и расходов на содержание государственного аппарата всегда находятся в центре всеобщего внимания, и не раз исследовались в экономических и юридических научных исследованиях.

Теоретические вопросы финансов и бюджета, являющиеся концептуальной основой разработки финансово-бюджетной политики органов власти, основываются на трудах таких ученых как Н.П. Баранникова,

1 Правительство РФ готово предоставлять отчет Госдуме по поддержке финсектора — Кудрин. Москва, 31 окт— РИЛ Новости -

G.Bi Барулин,. Л.А. Дробозина, A.M. Ковалева, СИ. Лушин, В.М. Родионова, В.М. Романовский, ВіА.Єлепов:

В российской' дореволюционной литературе вопросы, связанные с государственной службой;, рассматривались в. трудах А.Д. Градовского, ВЖ Ивановского, Н.М. Коркунова и других ведущих отечественных государствоведов. В дальнейшем исследования в. этой области; продолжили О.И. Чистяков; Ю.П. Титов; И!А; Исаев, А.В; Оболонский, Н.П. Ерошкиш

В советский, период разработкой теоретических основ государственной службы занимались преимущественнопредставители административного; права' А.И. Елистратов; НіМї Конин- Б.М1 Лазарев^ В-ML Манохин, Н.П. Поборчая, Л.А. Сергиенко,Є.Є.Студеникин,Н.И; Фаянс; В:А. Юсупов и др.

В последние годы в связи с принятием значительного количества специальных нормативных актов и проведением реформ во многих сферах деятельности общества можно: отметить активизацию научных, исследований в сфере' государственного управления. Различные аспекты . современной: государственной службы подробно исследованы\* в< работах F.B. Атаманчука, Д:Н. Бахраха, К.С. Вельского, ВіГ. Игнатова, В;А. Кобзаненко, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского; ЛіА. Окунькова, Е.В. Охотского; И'.В. Пановой; Ю:Н: Старилова, В.И; Шкатуллы, Л.А. Чикановой и др. авторов. Тем; не менее на сегодняшний день остаются неразработанными вопросы оценки результативности работы органов власти и зависимости между финансированием и достижением конкретного результата в сфере управления.

Особо следует остановиться\* на комплексных исследованиях в сфере управления- общественными финансами и внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, таких финансистов-практиков как A.M. Лавров и А.В. Улюкаев, которые заложили концептуальную основу проводимых реформ.

Многие вопросы методологического и методического характера, касающиеся перехода на новую систему стимулирования работы

государственных служащих, остаются на сегодняшний день открытыми. Кроме того, проблемы реализации таких крупных современных реформ как административная и бюджетная рассматривались, как правило, отдельно друг от друга, без взаимоувязки.

Отсутствие трудов, комплексно и во взаимосвязи рассматривающих проблему совершенствования управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов власти с целью повышения эффективности государственного управления, а также наличие пробелов в правовом регулировании указанных вопросов обуславливают актуальность выбранной темы исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Целью предлагаемого диссертационного исследования является разработка предложений, направленных на совершенствование механизма финансирования органов власти, основанного на анализе действующего механизма, и возможности применения в этой сфере бюджетирования, ориентированного на результат.

Для достижения цели в процессе исследования были поставлены и решены следующие задачи:

— дать характеристику органов государственной власти и местного  
самоуправления с точки зрения объекта бюджетного финансирования;

— рассмотреть историю формирования современного механизма  
финансирования органов власти;

— проанализировать существующую структуру и динамику расходов на  
содержание органов публично-правовых образований;

— исследовать и систематизировать существующие модели бюджетирования органов государственной власти;

— проанализировать зарубежный опыт бюджетирования,  
ориентированный на результат, и оценить возможность внедрения его в  
российскую практику при финансировании органов власти;

исследовать действующий механизм финансирования органов власти на региональном уровне и выявить существующие проблемы;

предложить критерии оценки результативности деятельности органов власти и увязать их с новой системой оплаты труда;

— разработать предложения по совершенствованию механизма  
финансирования органов государственной власти и местного самоуправления.

**Предмет исследования.**Предметом диссертационного исследования являются совокупность бюджетных отношений, возникающих в процессе управления общественными финансами в сфере расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления, а также закономерности развития и совершенствования финансового менеджмента в данной сфере в целях повышения его эффективности.

**Объект исследования.**Объектом исследования являются система бюджетов Российской Федерации всех уровней, включая федеральный, региональный и местный, а также деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в области расходования бюджетных средств на содержание своего аппарата управления.

**Теоретическая и методологическая база исследования.**Теоретическую базу исследования составили фундаментальные теоретические положения в области теории финансов и бюджета, научные изыскания советских, российских и зарубежных ученых-экономистов по проблемам государственного регулирования расходования бюджетных средств на управленческий аппарат всех уровней власти, а также работы российских и зарубежных специалистов в соприкасающихся смежных отраслях по отдельным проблемам государственной и муниципальной службы, конституционного, административного, трудового и финансового права, теории государства и права, истории, политики, государственного и муниципального управления и иным научным дисциплинам, относящимся к теме исследования.

**8**Использование, помимо экономических наук, других отраслей знания позволило избежать узкоспециального подхода к изучаемым проблемам.

В работе широко использовались программные документы, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области финансов, бюджета, государственных и муниципальных расходов, организации местного самоуправления, финансового контроля, а также решения органов местного самоуправления по данным вопросам.

Методологическую основу диссертационного исследования составили современные методы познания и научного исследования, а именно положения общенаучного диалектического метода познания. Кроме того, были использованы частно-научные и специальные методы: логический, исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический, системно-структурный, формально-логический, метод системного анализа и другие более частные методы исследования.

При анализе эмпирического материала применялись социологические приемы получения информации: анализ документов, наблюдение, экспертные оценки, изучение особенности административно-правового регулирования, опыт зарубежных стран по проведению бюджетной и административной реформ, материалы РАН по проблемам экономики, права и управления. Кроме того, эмпирическую базу исследования представили статистические данные о состоянии и динамике численности и кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и муниципальных служащих, а также сведения о расходах на их содержание.

**Информационной базой исследования**послужили: действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативно-правовые акты различных субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы финансирования расходов на

**9**содержание органов государственной власти и местного самоуправления; нормативно-методические и инструктивные документы; статистические материалы федерального и регионального уровня; обзорные, справочные данные и результаты исследований отечественных и зарубежных специалистов, опубликованных в периодической печати и сети Интернет; а также собственные расчеты автора. Кроме того, в сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории нынешней Российской Федерации правовые акты досоветского периода, акты Союза СССР, акты РСФСР.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в следующем:

— выделенные признаки системности, структурности, взаимосвязи  
государственного механизма с государственными функциями, обеспеченности  
бюджетными ресурсами позволили обособить государственный аппарат от  
негосударственных структур политической системы общества и от отдельно  
взятых государственных органов, определив содержание его механизма как  
основанную на принципе разделения властей и имеющую необходимые  
материальные средства систему государственно-властных органов,  
осуществляющих задачи и функции государства;

— на основе анализа существующих моделей бюджетирования расходов  
на содержание органов власти обоснован вывод о целесообразности  
использования конкретного метода расчета стоимости исполнения  
управленческой функции в зависимости от ее видовой специфики;

— проанализировав действующий с 1 января 2008 года механизм  
ограничения расходов на содержание органов власти дотационных регионов,  
выделены его недостатки, связанные с отсутствием зависимости между  
финансированием и результатами работы государственных служащих, не  
позволяющие осуществить переход «от управления бюджетными средствами» к  
«управлению бюджетными результатами», а также предложена система

**10**индикативных показателей, которая должна учитываться при расчете расходов на содержание органов власти дотационных регионов;

— дано авторское определение понятия годового фонда оплаты труда  
работников и служащих органа государственной власти, представляющего  
собой совокупность сумм денежного вознаграждения лиц, замещающих  
государственные должности государственной гражданской службы органа  
государственной власти; денежного содержания государственных гражданских  
служащих органа государственной власти; а также оплаты труда работников,  
замещающих должности, не являющиеся должностями государственной  
гражданской службы, и осуществляющих техническое обеспечение  
деятельности органа государственной власти, планируемые в федеральном  
бюджете или бюджете субъекта Федерации как верхний лимит расходов по  
всем видам выплат на всех работников органа власти на год;

— предложен механизм расчета годового фонда оплаты труда  
сотрудников органа государственной власти на основе суммирования фондов  
оплаты труда трех категорий работников органа власти: лиц, замещающих  
государственные должности государственной гражданской службы;  
государственных гражданских служащих; а также работников, замещающих  
должности, не являющиеся должностями государственной гражданской  
службы, на основе использования в качестве норматива годовой фонд оплаты  
труда 1 работника;

обоснованы новые принципы и порядок стимулирования оплаты труда государственных гражданских служащих на основе комплексной оценки достижения целей органами государственной власти;

предложено при определении оптимального количества работников органов власти на региональном уровне использовать величину средней (по федеральному округу) численности работников органов государственной власти и местного самоуправления региона на тысячу жителей в регионах с наилучшей демографической ситуацией.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**

заключается в том, что оно вносит определенный вклад в разработку проблем, связанных с повышением эффективности деятельности органов власти всех уровней и оптимизации расходов на их содержание. Выводы, предложения и рекомендации обобщают и дополняют научные знания о сущности механизма финансирования аппарата управления органов государственной власти и местного самоуправления. Основные положения диссертации могут быть использованы при выработке и реализации государственной политики в области совершенствования расходов на содержание органов исполнительной власти.

Положения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы для дальнейших исследований вопросов, связанных с оптимизацией численности сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления, а также повышением эффективности расходов на их содержание.

Практическая значимость исследования также заключается в разработке конкретных предложений, направленных на необходимое совершенствование управленческой финансовой деятельности, а также повышение эффективности расходования бюджетных средств на ее обеспечение.

Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в ведомственной нормотворческой деятельности, учебном процессе вузов, а также учебно-методической работе.

**Апробация результатов работы.**

Основные теоретические положения, выводы и рекомендации докладывались автором на межвузовской научно-практической конференция «Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права», проходившей в СГАП (Саратов, 2008 год); на научно-практической конференции СГСЭУ по итогам НИР (Саратов, 2009 год).

Материалы диссертации использовались в практической деятельности министерства финансов Саратовской области при осуществлении финансирования органов государственной власти и местного самоуправления, что подтверждено справкой о внедрении.

По теме диссертации опубликовано 4 работы общим объемом 2 п.л., из них 2 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК (в объеме 1 п.л.).

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РАСХОДОВ НА СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

1.1. Понятие и субъектная характеристика расходов на управление

Характеристику государственной власти как объекта расходов на управление целесообразно начать с рассмотрения самого понятия управления, которое и составляет исток государственной власти.

Управление в самом общем и широком его понимании означает целенаправленное воздействие человека на технические средства (техническое управление), животный и растительный мир (биологическое управление), на других лиц (социальное управление)^.

Социальное управление - понятие общественное и историческое: оно возникло и развивается в обществе, отражает и закрепляет отношения между людьми, а его содержание, формы и методы изменяются в процессе общественно-исторического развития. Социальное управление служит непременным элементом общественного развития. К. Маркс, исследуя различные формы общественного труда, сделал обобщающий вывод, что всякий непосредственно общественный или совместный труд, производимый в сравнительно крупных масштабах, нуждается в управлении, которое устанавливает гармонию между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма. Следовательно, как совместный труд составляет основу человеческого общества, так и управление является необходимым элементом этого общего труда, существования и развития общества.

Сущность социального управления заключается в целенаправленном организующем воздействии на людей: как индивидов, так и объединенных в

2 Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003. С.8

14 различные социальные общности - предприятия, учреждения, государственные органы, общественные объединения и т.д. По этим объектам управление принято разделять на производственное, хозяйственное, военное и т.д.

По субъектам, которые осуществляют социальное управление, его разделяют на государственное и негосударственное (муниципальное, кооперативное, частное и др.). (См. рис. 1).

*(*Управление *j*

*(*Техническое J f Биологическое J Г Социальное J

( Негосударственное J f Государственное j

Муниципальное

Кооперативное

-f Частное j *Рис. 1.*Классификация управления (виды управления)

Обратимся к государственному управлению. Все советские конституции и российская Конституция 1993 года определяли государственное управление в двух значениях как деятельность государства в целом, всех его звеньев и структур, а также как один из видов государственной деятельности в ряду с другими видами - законодательной, судебной и т.д.

Общество, в котором требуется управленческое воздействие на его членов, не может обойтись без социальной власти. В литературе она рассматривается как многогранное явление. В качестве видов социальной власти выделяются: политическая, государственная, церковная, родительская

**15**власти и др. Но в данном многообразии есть общее, выражающееся во власти как таковой.

Власть предполагает, во-первых, некую способность властвующего субъекта управлять поведением другого лица, подчиняющегося относительно добровольно, во-вторых, возможность реального осуществления господства, в том числе путем применения принуждения в случае отсутствия добровольного подчинения. Исходя из этого, власть представляет собой способность властвующего субъекта управлять поведением другого лица и возможность заставить его вести себя активно или пассивно. При этом государственная власть является такой разновидностью общественной власти, которая осуществляется непосредственно самим государством, или делегирована или санкционирована им, т.е. проводится от его имени и по его уполномочию и при его поддержке.

Феномен государства привлекал внимание многих ученых на протяжении истории его развития. Государство можно представить в различных смыслах. В социальном смысле государство представляет собой союз, объединение граждан. В психологическом смысле государство объясняется феноменом психики человека, стремящегося найти для себя какой-либо авторитет. В юридическом смысле государство выступает в виде «юридического лица», представляющего всю нацию. В институционно-организационном смысле государство представляет собой реальность, оформленную в качестве организации институтов (органы, учреждения и иные структурные части) политической власти4. Данное понимание наиболее распространено в современной российской теории государства и права.

Другими словами, государство - это политико-территориальная организация публичной власти, обладающая суверенитетом, способная создавать нормы права и располагающая специальным аппаратом управления.

3 Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - 2-е изд., перераб. и  
доп. М.: Юристь, 2001. С. 45

4 Теория государства и права: Учебник / Под ред. А.С. Мордовца, В.Н. Синюкова. - М., 2005. С.42.

Государство можно рассматривать в трех аспектах. Во-первых, как центральный институт политической системы. Во-вторых, как систему органов и формально-правовых принципов, определяющих функционирование организованной верховной власти на определенной территории. В-третьих, как целостность внутри общественных связей и их форм, структуру государственного аппарата, ориентированного на выполнение определенных задач.

Государство функционирует на основе общественного договора между властью и гражданами, в котором каждая из сторон берет на себя определенные обязательства и получает права. Власть при этом выполняет управленческие функции, соединяет интересы человека и государства, контролирует соблюдение законов и правил всеми членами общества, находит оптимальное сочетание прав и обязанностей при приоритете общих ценностей.

В современных условиях наиболее общими целями управления являются безопасность, жизнеобеспечение, целостность и упорядоченность экономической и социальной систем. Эти цели должны соответствовать общечеловеческими ценностями: улучшение качества жизни, обеспечение демократии, социальная справедливость, социальный прогресс общества. Одним из важнейших качеств системы управления является адаптация управленческого механизма к изменению условий управления, динамике общества, государства, потребностям людей.

Сущность государства как особого явления нельзя уяснить, не рассмотрев вопросов о возникновении государства, о тенденциях его развития.

Когда на смену ранней родовой общине потребителей (охотников, рыбаков, собирателей) пришла более прочная и многочисленная община производителей, привязанных к определенной местности (земледельцев, скотоводов, ремесленников), в общине сложилась строго фиксированная система разделения труда и распределения продуктов. Хотя добыча делилась поровну между участниками охоты, вожди и старики, которые составляли совет

**17**племени, начинали получать большую долю. В дальнейшем процесс исторического развития породил и новую форму общности людей - племя, в котором родовые общины были главными социальными и производственными элементами. Однако после того как родовая община уступила место сельской (соседской), которая основывалась на территориальной общности, земля, лесные угодья, вода еще оставались общими, а орудия труда, рабочий скот постепенно перешли в собственность отдельных семей. Стал активно развиваться обмен между общинами и отдельными производителями, часть которых, в основном родоплеменная знать, постепенно овладевает органами общинного самоуправления и ставит их себе на службу. Таким образом, управление делами общества постепенно отделяется от других видов человеческой деятельности. Эта родовая верхушка начинает распоряжаться в своих интересах находящимися в коллективной собственности средствами производства, а также пленными, захваченными на войне. Переходной, предгосударственной формой организации власти была «военная демократия», где все институты управления первобытного общества еще сохранены, но они уже сильно отличались по своей реальной роли и функциям в обществе. Например, народное собрание избиралось исключительно из представителей одного знатного рода. Военная добыча уже не делилась поровну между всеми участниками войны, значительная ее часть доставалась военному вождю и его приближенным.

Представляется возможным выделить отличия государства от родовой организации общества. Во-первых, разделение населения по территориальному признаку. Во-вторых, наличие публичной власти, которая не совпадала с населением. Произошло еще одно разделение труда, когда функция управления и использования для этого государственного аппарата перешли к достаточно узкому кругу привилегированных лиц. Они профессионально занимались государственным управлением, принуждением других членов общества.

**18**В-третьих, использование системы налогов и сборов, взимаемых на нужды публичной власти с населения.

Таким образом, уже при переходе от родовой общины к государственному управлению происходит формирование особого (специфического) финансового ' механизма, заключающегося в перераспределении ресурсов (первоначально в натуральной их форме) членов общества на выполнение специфической функции управления

Процесс возникновения государства у различных народов различался в зависимости от исторических, географических и природных факторов. Например, русское государство сложилось в виде своеобразного раннефеодального государства в процессе разложения первобытнообщинного строя у славян Восточной Европы.5 Это государство отличалось строгой сословной организацией общества, неравенством сословий в правах, расщепленностью прав на землю между представителями дворянского сословия, длительным отсутствием сильной центральной власти и централизации в масштабах государства.

Превращение органов управления родового строя в органы публичной власти у различных народов было сложным, многовариантным процессом, что обусловило появление различных научных взглядов на выявление объективных причин его появления.

Существует множество теорий, объясняющих возникновение государства. (См. рис. 2). Среди них:

1) теонтологическая теория, согласно которой государство представляет собой продукт божественной воли, в силу чего государственная власть вечна, незыблема и зависима главным образом от религиозных организаций и деятелей. Основоположники теории: Аквинский, Гегель, Маритен, Мерсье и др.;

5 Теория государства и права: Учебник / Под ред. А.С. Мордовца, B.H. Синюкова. - М., 2005. С. 29.

2) патриархальная теория рассматривает государство как результат  
объединения людей в одну большую семью, где власть государя есть  
продолжение власти отца. Ее придерживались Аристотель, Филмер,  
Михайловский;

Экстраполируя постулаты этих двух теорий на финансовые отношения, можно отметить, что данные подходы обеспечивали незыблемость государства и налогов, необходимых для его существования.

1. договорная теория под государством подразумевает результат своеобразного договора, заключенного между суверенным властителем и подчиненными. Представители данной теории (Эпикур, Гроций, Руссо) признавали не только необходимость уплаты налогов на содержание органов государственной власти, но и требовали взамен от органов государственной власти адекватного выполнения возлагаемых на них функций;
2. теория насилия (Дюринг, Гумплович, Каутский), согласно которой государство — это возникшая путем насилия организация властвования одного племени над другим;
3. органическая теория определяет государство как организм, постоянные отношения между частями которого аналогичны постоянным отношениям между частями живого существа, т.е. государство является продуктом социальной эволюции, которая выступает лишь как разновидность эволюции биологической;
4. материалистическая теория, основоположники которой (Маркс, Энгельс, Ленин) считали, что государство возникло преимущественно в целях сохранения и поддержки господства одного класса над другим, а также в целях обеспечения существования и функционирования общества как целостного организма;
5. психологическая теория (Петражицкий, Тард, Фрейд) видит причины возникновения государства в тех способностях, которые первобытный

**20**человек приписывал племенным вождям, жрецам, шаманам (они делали охоту удачной, боролись с болезнями, предугадывали события), и которые создавали условия для зависимости сознания членов первобытного общества от вышеназванной элиты. Именно из власти, приписываемой этой элите, и возникает власть государственная. Государство — продукт разрешения психологических противоречий между инициативными (активными) личностями, способными к принятию ответственных решений, и пассивной массой, способной лишь к подражательным действиям, исполняющим данные решения;

1. ирригационная теория связывает возникновение государства, его первых деспотических форм с необходимостью строительства гигантских ирригационных сооружений и их эксплуатацией (Виттфогель);
2. естественноисторическая концепция определяет государство как органически присущую человечеству на определенной стадии развития форму общежития, без которой общество обречено на деградацию и распад;
3. теория генезиса рассматривает возникновение государства в результате разложения родоплеменного строя, постепенного обособления от общества слоя вождей и их приближенных и средоточия у них управленческой функции, ресурсов власти и социальных привилегий под воздействием целого ряда факторов.

Многочисленные исследования показывают, что государство возникает и развивается под влиянием целого ряда факторов, среди которых выделить один в качестве определяющего невозможно. Однако, в любом случае все теоретики, рассматривавшие возникновение государства, связывали его с необходимостью осуществления функции управления обществом и аккумулирования средств для выполнения этой функции.

*Рис. 2.*Теории возникновения государства

Среди признаков государства необходимо отметить наличие публичной власти, которая отделена от общества и не совпадает с организацией всего населения, должна иметь слой профессионалов-управленцев, чей труд оплачивается за счет средств, поступающих от налогообложения. Отсутствие государственности в этом аспекте трактуется как аномальное явление, поскольку ведет к анархизму, конфликтам и правовой незащищенности личности. (См. рис. 3).

Источником жизни для всего аппарата управления провозглашаются налоги. Государство имеет свою казну, которая постоянно пополняется в основном за счет налогов (учрежденных государством сборов с населения и организаций, взыскиваемых принудительно в установленных размерах и определенные сроки). Налоги характеризуют, прежде всего, экономическую деятельность государства, обеспечивают его функционирование и являются материальной основой жизнедеятельности государства, финансирования различных отраслей экономики, социальной сферы, оборонного комплекса, аппарата управления и пр. Сбор налогов - исключительное право государства.

Одной из налоговых функций является укрепление государственности и содержание управленческого аппарата.

*Рис. 3.*Классификация признаков государства

Научное познание государства любого исторического типа обязательно предполагает рассмотрение его функций, представляющих собой важнейшие качественные характеристики не только собственно государства как особой организации публичной власти, но и общества в целом.

Функции государства представляют собой основные действия государства по решению стоящих перед ним задач. Понятие «функции государства» не следует отождествлять с такими понятиями как, во-первых, цели и задачи государства, которые определяют его функции; во-вторых, функции отдельных государственных органов, которые специально предназначены для определенного вида деятельности.

Функции государства охватывают его деятельность в целом, в них находят выражение социальная ценность, их осуществлению подчинена работа всего государственного аппарата и каждого органа в отдельности.

Функции органов государства — реализация компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества.

В зависимости от продолжительности действия функции классифицируются на постоянные и временные; в зависимости от значения — основные (экономическая, социальная деятельность государства, охрана правопорядка, оборона страны, обеспечение работы транспорта и связи, борьба с эпидемиями) и неосновные (представляет собой направления деятельности государства его задач в узкой сфере общественной жизни); в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни они осуществляются - внутренние и внешние. (См. рис. 4).

Рассмотрение понятия основных функций государства требует ответа и на вопрос об их взаимодействии с его задачами и принципами деятельности.

Задачи и функции государства — явления соотносимые, но не совпадающие. В задачах государства определяются его социальное назначение, цель, достижению которой оно служит в тот или иной исторический период. В свою очередь функции государства представляют собой средство реализации, выполнения его задач. Задачи государства воплощаются в жизнь посредством осуществления его функций.

6 Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - 2-е изд., перераб. и -доп. М.: Юристь, 2001. С.62.

Функции государства

В зависимости от

продолжител ьности

деятельности

В зависимости от значения

В зависимости от

сферы общественной

жизни

постоянные

основные

временные

неосновные

*Рис 4.*Классификация функций государства

Задачи и функции государства реализуются через функционирование его механизма. Государство как таковое существует, проявляет себя вовне, функционирует через свой механизм, через входящие в этот механизм государственные органы и работающих в них служащих.

Механизм государства, охватывающий все органы, непосредственно олицетворяет государство, представляет собой его реальное материализованное воплощение. Без государственного механизма не может быть государства.

Понятие «механизм государства» тесно связан с категорией «государственный аппарат». Последний принято употреблять в двух смыслах - широком и более узком. В широком смысле понятие государственного аппарата как совокупности всех государственных органов совпадает с определением механизма государства, идентично ему. В более узком смысле под государственным аппаратом понимают аппарат государственного управления как совокупность исполнительно-распорядительных, управленческих органов.

В своей работе предлагаем понятие государственного аппарата употреблять в широком значении, т.е. как адекватное категории механизма государства.

Рассмотрим понятие механизма государства через характерные черты или признаки, позволяющие отграничить его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов

Механизм или аппарата государства представляет собой систему, т.е. упорядоченную совокупность государственных органов, основанную на единстве принципов его организации и деятельности, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Законах Российской Федерации «О системе государственной службы», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и других федеральных законах.

При этом механизм или аппарат государства характеризуется сложной структурой, отражающей определенное место, которое занимают в ней различные виды и группы государственных органов, их соотношением взаимосвязи. В статье 10 Конституции Российской Федерации в качестве основополагающего закреплен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В развитие данного положения в статье 11 Конституции Российской Федерации определено, что государственную власть в России осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации); государственную власть в субъектах Российской Федерации — образованные ими органы государственной власти. Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Между государственным механизмом и функциями государства существует тесная обратная связь. Функции современного Российского

**26**государства осуществляются, получают свое реальное воплощение при помощи государственного механизма, посредством деятельности всей системы объединяемых им и взаимосвязанных между собой государственных органов. Вместе с тем от функций государства зависит структура государственного механизма, они непосредственно влияют на возникновение, развитие и содержание тех или иных органов государства.

Основным элементом механизма государства выступают государственные органы.

Механизм государства для обеспечения возложенных на него задач управления делами общества, воздействия на сложные социальные процессы и сферы, выполнения связанных с этим государственных функций располагает необходимыми материальными средствами, на которые опираются в своей деятельности отдельные государственные органы и без которых не может обходиться ни одно государство. К ним относятся различные материальные ценности, бюджетные средства, имущество, сооружения и помещения, необходимые для функционирования государственных органов.

Обобщение всех вышеперечисленных признаков позволяет прийти к выводу: механизм современного Российского государства — это основанная на принципе разделения властей и имеющая необходимые материальные средства система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.

Кроме того, аппарат государства представляет собой систему государственных органов, взаимосвязанных общими принципами организации и деятельности. Такими принципами выступают: принцип приоритета прав и свобод гражданина; принцип народовластия; принцип гуманности; принцип законности; принцип разделения властей; принцип федерализма; принцип ответственности служащих за принимаемые решения; принцип экономичности государственной службы.

Выполнение последнего принципа особенно актуально в современных условиях существования чрезмерно разросшегося, дорогостоящего управленческого аппарата.

Перечисленные выше принципы формирования и деятельности государственного механизма как системы государственных органов, рассматриваемые во взаимосвязи и взаимодействии, придают механизму государства необходимые для его успешного функционирования целенаправленность, единство и целостность.

Поскольку механизм государства состоит из государственных органов, представляется логичным охарактеризовать последние.7

Орган государства - это звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и наделенное в этой связи властными полномочиями.

Орган государства - это юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции определенных задач и функций государства.8

Рассмотрим признаки органа государства:

представляет собой самостоятельный элемент механизма государства;

действует на основе правовых актов (Конституции и законов);

выполняет свойственные только ему задачи и функции, используя для этого соответствующие формы и методы;

- наделен властными полномочиями, в том числе, возможностью  
применения в случае необходимости мер принуждения;

7 Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. №3. С.4 s Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. С.99

**28**состоит из государственных служащих и соответствующих подразделений, имеющих единство целей, ради достижения которых он образован;

- имеет соответствующую структуру, материальную базу и финансовые средства, которые требуются для осуществления финансовых задач. Государственный орган опирается на материальное обеспечение своих предписаний, благодаря возможности распоряжаться определенной частью бюджетных средств.

Разносторонность и многосложность деятельности государственного механизма обуславливает значительное числе его органов. По различным научно-обоснованным критериям они классифицируются на следующие виды (См. рис.5):

Виды органов государственной

В зависимости от юридического источника их легитимности

Первичные (установленные для

непосредственного выполнения задач и

функций государства)

Вторичные (учреждаемые для обеспечения  
исполнения полномочий государственных  
органов)

\_ | На основе принципа разделения властей

Закон о дател ьные

ilL'IKi.[IU1H.'.ll,HWL'

Уровню компетенции

Федеральные органы

Органы субъектов РФ

По порядку осуществления компетенции

Коллегиальные

Единоначальные

*Рис. 5.*Классификация органов государственного механизма

1) по легитимности:

- органы, установленные Конституцией Российской Федерации,

федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской

Федерации для непосредственного выполнения задач и функций государства

(Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской

Федерации, Правительство Российской Федерации, министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, суды Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

— органы, учреждаемые в установленном законодательством порядке для обеспечения исполнения полномочий, функционирования указанного в предыдущем пункте вида государственных органов (Администрация Президента Российской Федерации, аппараты палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высших судебных органов Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

Государственные органы, относящиеся к первому из рассмотренных видов, представляется обоснованным именовать первичными органами, ко второму - вторичными, производными от первых.

1. по принципу разделения властей государственные органы делятся на законодательные, исполнительные и судебные;
2. по территориальному принципу - на федеральные органы и органы субъектов Российской Федерации;
3. по длительности действия государственные органы делятся на постоянные и временные;
4. по порядку осуществления компетенции - на коллегиальные (парламент Российской Федерации) и единоначальные (Президент Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации).

Тесная взаимосвязь функций государства и его механизма обуславливает необходимость структурно-функционального подхода к изучению государственного механизма.

Структурно-функциональный подход является одним из направлений общего системного анализа, основу которого составляет исследование категорий структуры и функций в их органической взаимосвязи. В

**31**соответствии с этим структура механизма государства должна рассматриваться в неразрывной связи с его деятельностью по выполнению государственных функций.

Структурно-функциональный анализ механизма современного Российского государства означает изучение роли и места в нем образующих элементов - государственных органов и их системных образований, как они закреплены в Конституции Российской Федерации (структурный подход) в сочетании с выполняемыми ими государственными функциям (функциональный подход).

Опираясь на конституционно-выделяемые на основе разделения властей структурные подразделения государственного механизма и учитывая выполняемые составляющими их органами функции, то есть исходя из структурно-функционального анализа, можно классифицировать следующие виды органов, образующих механизм современного Российского государства:

1) Президент Российской Федерации;

2) органы представительной и законодательной власти (Федеральное  
Собрание Российской Федерации: Совет Федерации и Государственная Дума);

3) органы исполнительной власти (Правительство Российской  
Федерации: Председатель Правительства, заместители Председателя  
Правительства и федеральные министры). Деятельность Правительства  
осуществляется посредством функционирования работающих под его  
руководством различных органов исполнительной власти. Их система включает  
в себя: федеральные министерства; Государственные комитеты Российской  
Федерации; Федеральные комиссии России; Российские агентства;  
Федеральные надзоры России; иные федеральные органы исполнительной  
власти.

Понятием системы исполнительных органов власти, или органов государственного управления, как составной структурной части механизма государства, вместе с федеральными Правительством и другими федеральными

32 органами исполнительной власти охватываются и исполнительные органы власти в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, особую разновидность органов исполнительной власти представляют собой органы, учреждаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке для непосредственного обеспечения функционирования государственных органов, создаваемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. К этой группе органов государственного управления относятся: Администрация Президента Российской Федерации, Администрация Правительства Российской Федерации; аппараты Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации; аппараты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4) органы судебной власти (Конституционный Суд Российской  
Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный  
Суд Российской Федерации);

1. Прокуратура Российской Федерации;
2. Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы. Подводя итог вышесказанному следует отметить, что органы

государственной власти, являясь субъектом финансовых отношений имеют сложную иерархическую структуру и четко определенные функции, для выполнения которых они и формируются. Эта структура и определяет систему расходов на обеспечение их функционирования и диктует порядок планирования и расходования средств бюджета.

1.2. Содержание и тенденции развития системы финансового обеспечения органов государственной власти в России

Финансовое обеспечение представляет собой совокупность источников финансирования и способов их распределения и расходования. Труды,

**33**освещающие историю государственности, государственного механизма и государственной службы России довольно широко представлены в отечественной научной литературе, однако исследований в области определения стоимости государственного управления явно недостаточно и в настоящее время. Организационно-правовое положение управленческих структур, расходы на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления России и их нормативное закрепление в законодательстве, в том числе и бюджетном, на протяжении всей истории России, денежное содержание чиновников различного уровня не являлись объектом специального исследования, а затрагивались лишь в той степени, которая была необходима авторам для освещения изучаемой проблемы. Теоретическую базу исследования составили труды таких отечественных ученых как О.И. Чистяков, Ю.П. Титов, И.А. Исаев, А.В. Оболонский, Н.П. Ерошкин.

История государственной службы России насчитывает несколько столетий. Она неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, выживаемость которого в сложных геополитических условиях во многом обуславливалась службой всех социальных групп (сословий) на благо своей страны.

Огромное значение в истории государственности на территории Восточной Европы имело Древнерусское государство, сложившееся в начале 9 века, когда небольшие феодальные государства объединились во главе с князем. Князь не жаловал своей дружине земель и не заводил своего хозяйства, а облагал свободное и полусвободное население — общинников-смердов данью. Первоначально размер этой дани не был регламентирован. Рента-дань потреблялась князем и дружиной, а остатки ее продавались в Византию9. Несложные в то время функции государства осуществлял сам князь и его

9 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». - 3-е изд, перераб. и доп. — М.: Высш. шк., 1983. С.22

**34**дружина: князь ходил на полюдье и собирал дань, судил население, отражал с дружиной нападение врагов, шел на них походом, заключал международные договоры. Дружина, во всем помогавшая князю, проживала на княжеском дворе на полном содержании князя.

С 10 века князья и бояре (старшие дружинники) стали заводить свое хозяйство, захватывая земли смердов-общинников, эксплуатируя труд крестьян. Посадники князя в городах следили за сохранением порядка, судили местное население, собирали дань и пошлины. Часть собранных средств поступала на содержание посадника и его дружины. Местное самоуправление строилось на системе «кормлений». Назначение на кормление было средством вознаграждения князей и бояр за службу великому князю. Наместник и волостель за управление уездом или волостью вместо великого князя жалования не получали, а «кормились» за счет населения. Два-три раза в год, на Рождество, Пасху и Петров день, население обязано было поставить наместнику основной «корм» в форме различных продуктов, фуража для лошадей и т.п. Взимаемые с населения «корма» были настолько велики, что ими «кормились» не только наместник или волостель с их семьями, но и административный персонал и многочисленная челядь. Кроме того, в пользу наместника поступали некоторая часть пошлин с торгов и лавок, а также судебные сборы.

17 век был веком расцвета и падения приказной системы управления. Во главе каждого приказа стоял начальник - судья, который назначался из членов Боярской думы. Бумажное делопроизводство в приказах вели дьяки. Известно, что за свою службу дьяки «верстались» поместным и денежными окладами от 600 четвертей и 240 рублей в год11. Дьякам в приказах служили подьячие - канцелярские служители. Начинающий подьячий служил несколько лет «неверстанно», т. е. без жалованья, на одни лишь «приношения» просителей. Затем его «верстали» небольшим денежным окладом (от 1 до

10 Там же. С.30

11 Там же. С.63

**35**5 рублей в год). Через несколько лет подьячий переходил в «среднюю статью» и получал несколько больший оклад. Со временем подьячий мог выслужиться в «старые подьячие» с окладом до 60-65 рублей и даже получить поместный оклад.

Следует отметить значительный численный рост государственной «бюрократии». Если в 1640 году служилых людей в центральном аппарате насчитывалось 1611 человек, то через пятьдесят лет — в 1690 году — уже 4657 человек. " Это почти трехкратное увеличение.

Особой сферой профессиональной деятельности государственная служба стала в ходе реформ Петра I, прежде всего с появлением Генерального регламента (1720 года) и Табели о рангах (1722 года).

Принципиально новым во взаимоотношениях государства и чиновничества было введение в середине 60-х годов XVIII века, постоянного денежного жалованья государственным служащим всех категорий. 15 декабря 1763 года был опубликован манифест «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми, о мерах к прекращению лихоимства и взяток; о взимании с 1 января 1764 года по приложенному реестру положенных по новым штатам на жалованье разных сборов и об отсылке оных в Штатс-контору». Местный государственный аппарат не справлялся со своими управленческими функциями. Одной из причин этого было процветание лихоимства и взяточничества. Эти явления, вероятно, можно рассматривать не только как причину, но и как следствие неудовлетворительного состояния дел на местах и, в частности, положения чиновничества. Во вводной части манифеста говорится также, что причина этого отчасти заключается в том, что чиновники не получая никакого жалованья, и поэтому больше заботились, как добыть себе средства к существованию, чем о государственной службе. По-видимому, масштабы злоупотребления были столь значительны, а положение чиновников столь бедственно, что правительство вынужденно было

12 Оболонский Л.В. Государственная служба (комплексный подход). Учеб. Пособие. — 2-е изд. - М.:Дело, 2000г. С.55

**36**признать, что именно бедность чиновников побуждала их к лихоимству. Правительство видело выход из сложившегося положения в том, чтобы дать чиновникам жалованье довольное для безбедного проживания.

В тот же день, 15 декабря 1763 года, когда был принят манифест «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми...» был принят манифест «О постановлении штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, в Юстиц, Вотчинной и Ревизион коллегиях департаментов; о разделении по оным дел; о небытии Сибирскому и Розыскным приказам, Печатным и Раскольнической конторам и особому Коммерц-коллегии Комиссарству; о неимении при присутственных местах коллегии и титулярных юнкеров; об учреждении при кадетском сухопутном корпусе и Московском университете классов российской юриспруденции и о приуготовлении детей из разночинцев и приказного чина для определения в присутственные места в копиисты, об их обучении и содержании на казенный счет». Содержание этого законодательного акта весьма обширно, однако в его названии отражено не полностью. В числе прочих этот манифест решает ряд вопросов о назначении жалованья чиновникам, предусмотренного манифестом «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми...». Так, в случае, если чиновники будут повышены в чинах, однако останутся при прежних должностях, то жалованье они будут получать не по тому чину, на который повышены, а по занимаемой должности. Эта мера была, по-видимому, направлена на то, чтобы при помощи механизма назначения жалованья чиновникам способствовать дальнейшему сближению должности и чина.

Кроме того, была установлена возможность дифференцированного подхода к оплате труда мелких канцелярских служащих в зависимости от их способностей и прилежания. Их руководители имели право регулировать количественный состав нижних канцелярских служащих, т.е. чиновников, не имеющих офицерский чин, при условии не превышать положенной штатной суммы. Все же остальные чиновники, т.е. чиновники, имеющие офицерский

**37**чин (в том числе и соответствующий статский чин), должны были получать жалование в точном соответствии со штатными окладами.

Помимо выплаты денежного жалованья по-прежнему практиковалось награждение чиновников за службу землями и крестьянами. Однако это распространялось лишь на немногочисленный высший слой чиновничества.

К более широкому кругу чиновников имела отношение другая законодательная мера — введение пенсионов статских чиновников. 7 июня 1764 года был опубликован высочайше утвержденный доклад Сената «О пенсионах статских чиновников». Этим законодательным актом определялась общая сумма в размере 25 000 рублей на ежегодный пенсион статских чиновников. Размер пенсиона был установлен в «половину жалования при действительной службе». Поскольку большое количество чиновников изъявили желание увольнения от службы с награждением пенсиона, а на пенсионы статских чиновников ежегодно определялась постоянная сумма, в докладе Сената указывалась недопустимость назначения пенсионов сверх положенной суммы. Было установлено правило, по которому при выходе чиновника в отставку, он получал либо пенсион, либо повышение чина. Установлено, что в 1772 году пенсионы назначались 106 чиновникам, т.е. лишь очень незначительной части бывших служащих государственных учреждений. При этом на пенсионы расходовалось 23 854 рубля 25 копеек (при остатке

**1 *"X***

1 145 рублей 75 копеек), или почти все выделенные на эти цели средства .

С введением постоянного денежного жалованья чиновникам всех категорий, а также пенсионов статским" чиновникам должны были вырасти расходы на содержание государственного аппарата. Манифест от 15 декабря 1763 года «О наполнении судебных мест достойными и честными людьми...» указывал на источники, из которых должна была производиться выплата жалованья. Из них: увеличение налога на продаваемые кабаками горячее вино, пивной и медовый сбор; увеличение сбора с купчих, закладных и прочих

13 Архипова Т.Г, Румянцева М.Ф., Сеннн А.С. История государственной службы в России XVIII — XX веков: учеб. пособие. М., РГТУ, 1999. С. 68.

**38**документов, оформляющих сделки, объектом которых является недвижимое имущество; увеличение сбора с варки пива; увеличение сбора с торговли иноземцев; увеличение сбора с опротестованных векселей; сбор с челобитен; налог на амбары; сбор с медных и железных заводов; сбор с патентов, даваемых на чины; сбор с дипломов, подтверждающих пожалованное дворянство; и многие другие.

При этом было указано, что сбор на жалованье чиновникам с различных сделок, торговли и прочего устанавливается для того, чтобы «вновь побором не отяготить подушного оклада». Таким образом внушалась мысль, что введение новых штатов государственных учреждений и постоянного денежного жалования чиновникам всех категорий приведет к улучшению работы государственного аппарата на благо всех подданных без дополнительных затрат с их стороны. Однако выше указанные нововведения не могли не отразиться на доходах самых широких слоев населения России, независимо от порядка взимания средств на содержание государственного аппарата.

Часть бремени налогов, обеспечивавших жалованье чиновников, несли сами чиновники, которые еще с начала 18 века платили за повышение чина и за патенты, даваемые на чины. В частности, указанным ранее манифестом были установлены пошлины на патенты, даваемые при получении воинского чина. Причем размер пошлины значительно увеличивался с возрастанием чина: для субалтерн-офицеров — по 25 копеек, для капитанов — по рублю, для подполковников - по 3 рубля, для полковников - по 5 рублей, для бригадиров -по 20 рублей, для генерал-аншефов - по 50 рублей, для генерал-фельдмаршалов -по 100 рублей. Размеры пошлин, взимаемых с патентов на статские чины, были определены вдвое больше чем с патентов на воинские чины.

Все сборы на жалованье чиновникам по манифесту от 15 декабря 1763 года поступали в Штатс-контору. Отдельные материалы свидетельствуют,

**39**что жалованье выплачивалось чиновникам регулярно, три раза в год, в соответствии со штатами.14

Интересен тот факт, что при наборе чиновников в отдаленные губернии (например, Иркутской), в качестве поощрения за службу использовалось преимущественное чинопроизводство, а не повышенное жалование.

Представление о размерах жалования дают штаты учреждений. Размеры жалованья зависели как от должности, которую занимал чиновник, так и от значимости учреждения, в котором он служил. Разное жалование получали чиновники, находящиеся в одном классе, не только в зависимости от принадлежности того или иного учреждения к центральному или местному аппарату, а внутри системы местных государственных учреждений — к ее губернскому или уездному звену, но и от того, какое место это учреждение занимает внутри того звена, составной частью которого является. Этим обуславливалась высокая степень дифференциации размеров окладов чиновников. Для мелких канцелярских служащих в штатах приводилась лишь общая сумма, выделенная на их жалование, и не указывалась их численность. Численность мелких канцелярских служащих, как и размер жалованья каждого из них, определялась руководством.

Анализировать размеры жалованья чиновников разных уровней системы государственных учреждений не представляется целесообразным в силу их большой дифференциации. Кроме того, величина жалованья дает лишь приблизительное представление о материальном положении чиновника. Однако следует отметить, что введение постоянного денежного жалованья для всех категорий чиновников определило особый источник их материального обеспечения.

В конце 18 века с назначением на должность гражданской службы канцелярский служитель или чиновник получал содержание (зарплату), которое состояло из жалованья, столовых денег или казенной квартиры. Император мог

Там же. С.68

40 установить особый оклад, что практиковалось в отношении высших должностных лиц. В подобных случаях величина содержания определялась независимо от штатов и чинов и не подлежала никаким ограничениям.

На рубеже XIX-XX столетий, согласно исследованиям П.А. Зайончковского, наиболее высокие оклады, которые устанавливал лично император, получали некоторые члены Государственного совета. Одним из наиболее оплачиваемых министров был министр внутренних дел с жалованием в 24 480 рублей в год. Его заместитель (товарищ) получал 15 000 рублей. Директор министерского департамента получал более 8 000 рублей, что немного превышало жалованье губернатора. Содержание члена Государственной думы после первой русской революции обходилось в 4 500 рублей. Чуть меньше получал профессор столичного ВУЗа. Учитель гимназии получал лишь около тысячи рублей, сколько и участковый пристав. Помощник пристава довольствовался 600 рублями. Уездный врач и начальник почтово-телеграфного отделения получали около 500 рублей в год. Жалованье околоточного надзирателя составляло 400 рублей, что приближалось к окладам высококвалифицированных рабочих, например железнодорожников.

При сокращении должности или ликвидации учреждения чиновники, оставшиеся за штатом, получали только жалованье в течение года или до нового назначения в пределах этого года. Чиновник терял это право при отказе занять предлагаемую должность.

Руководитель учреждения имел право содержать на службе меньше лиц, чем положено по штату. Сэкономленные таким образом деньги он мог использовать на поощрение наиболее отличившихся служащих.

Отправляясь в командировку, чиновник получал следующие пособия: прогонные деньги; пособие на подъем и путевые издержки; суточные деньги; квартирные деньги. При выезде за пределы Российской империи ему выдавали заграничный паспорт. Министрам и главноуправляющим поручалось прибегать к казенным командировкам только в случае крайней необходимости.

Значительные расходы государство несло на обеспечение чиновников, служивших в отдаленных местностях. Чинопроизводство, содержание, льготы регулировались «Положением об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях западных и Царства Польского».

Помимо содержания усердие чиновника поощрялось орденами, назначением аренд, подарками от императора, единовременными денежными выдачами, награждением кафтанами, зачетом в действительную государственную службу времени, проведенного в частных занятиях в государственных учреждениях и общественных организациях.

Законодательством особо подчеркивалось, что суждение о трудах и достоинствах каждого служащего принадлежит его начальнику, а потому никто не вправе сам просить себе награду любого вида.

Также закон четко запрещал приношения начальствующим лицам от обществ и сословий. В число таких приношений входили даже памятники и выставления в публичных местах портретов начальствующих лиц. Исключение составляло увольнение этих чиновников со службы либо перемещение на такие должности, где их влияние на просителей не распространялось.

К числу весьма немаловажных преимуществ государственной службы относилось получение пенсий, которое регулировалось Общим уставом о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам. Все должности в государственном аппарате для получения пенсии были разделены на 9 разрядов, и соответственно ее величина колебалась в начале XX века от 85 рублей 80 копеек (9-й разряд) до 1 143 рублей 60 копеек (1-й разряд). В некоторых ведомствах существовали особые эмеритальные кассы, из которых их участникам выплачивались дополнительные пенсии или единовременные пособия.

Чиновники Собственной его императорского величества канцелярии прошений на высочайшее имя приносимых, члены Государственного совета,

**42**министры, сенаторы получали пенсии по высочайшему о каждом из них усмотрению.

Анализируя численность чиновников в России в начале XX века, в своем исследовании Н.А. Рубакин указывает, что в 1910 году в европейской России было 575 тыс. чиновников и их содержание составляло 13,36 процента расходной части бюджета. Эти показатели мало отличались от соответствующих показателей наиболее развитых государств, а в Германии, Франции и Соединенных Штатах Америки чиновников было еще больше. По показателю же числа чиновников на 1000 жителей Российская империя уступала всем развитым странам мира.15

Рассмотрим особенности государственной службы в СССР.

Теоретические представления руководства победившей в России большевистской партии о судьбах старого государственного аппарата и чиновничества очень ярко проявились в предлагаемых мерах: выборность чиновников и сменяемость их в любое время, оплата их труда на уровне средней заработной платы рабочего, всеобщий контроль и надзор за их трудом.

Первыми декретами новой власти была разрушена дореволюционная правовая база государственной службы. Слова «чиновник» и «бюрократ», перейдя в разряд ругательств, стали употребляться в одном контексте.

В первое время служба регулировалась отдельными разрозненными актами, а 21 декабря 1922 года были приняты Временные правила о службе в государственных учреждениях и на предприятиях. Сначала они действовали на территории Российской Федерации, а затем и всего государства.

Оплата труда государственных служащих сложилась не сразу. Проследить этот процесс можно лишь по оплате труда чиновников очень высокого ранга, так как известно, что статистика этого периода использовала средние показатели, когда суммировалась заработная плата министра и нескольких малооплачиваемых служащих.

15 Рубакин **Н.А. Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы. СПб., 1912.**С.62-65

29 июня 1917 года Совет Народных Комиссаров РСФСР в своем декрете предпринял попытку, с одной стороны отменить скрытые виды содержания' служащих (процентные надбавки, наградные, за выслугу лет, на нетрудоспособных членов семьи, бесплатное пользование столом и жильем и т.п.) и упорядочить оплату их труда - с другой. Были определены минимальные и максимальные оклады. Максимальный оклад (до 1200 рублей) предусматривался для высококвалифицированных специалистов - инженеров, представителей творческой интеллигенции, армейского командования и части партийной верхушки. Служащие, поделенные на 4 категории, должны получать: наркомы, члены коллегий наркоматов, члены Президиума ВЦИК, работники исполкомов Советов - 700-800 рублей; служащие со специальными знаниями - 550-650 рублей; служащие без специальных знаний -400-500 рублей; все остальные - 350 рублей.

Постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР в 1927 году было принято решение систематизировать и ограничить расходы на служебные командировки, которые входят в состав управленческих расходов. «Для покрытия личных расходов командировочного работника ... ему выплачиваются суточные в размере 1/25 части его твердой месячной ставки, но не менее 4 рублей и не свыше 35 рублей за каждый день командировки»16. Оплата суточных участникам съездов, конференций, пленумов и совещаний на время дороги в обе стороны, оплата самого проезда производилась за счет органов, посылающих делегатов на съезды; в то время как «предоставление натурой довольствия или квартиры на месте съезда ..., или выдача денежных сумм взамен довольствия и квартиры натурой должно было производиться за счет органов, учреждений и предприятий, созывающих соответствующие съезды».17

1. Постановление Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 14 января 1927 года «О служебных командировках в пределах Союза СССР». / Финансовая система СССР. Сборник нормативных актов. Том 3. Финансирование расходов на управление. Под ред. Г.Н. Васильевой.-М.: Изд-во Финансы, 1978 С 255.
2. Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР от 25 мая 1927 года «Об оплате командировочных участникам съездов, конференций, пленумов и совещаний» Там же. С 253.

Система льгот и привилегий партийно-государственных служащих имеет свою историю. В годы гражданской войны даже высокий заработок не позволял удовлетворять минимальные потребности. Научно-техническим работникам, учителям, врачам, военным и другим категориям специалистов и служащих устанавливались различные пайки, затем появились пайки и для высокопоставленных служащих. Чиновники высокого ранга в центральных органах власти получали в месяц 12 кг мяса, 1,2 кг сливочного масла, столько же сахара, 1,3 кг риса. На их санаторное обслуживание было ассигновано 360 млрд рублей. До 1947 года члены Политбюро ЦК, номенклатура, имевшая высший статус, не получали денежного содержания и полностью обеспечивались за счет государства по потребности.19

С 1 января 1957 года для Советов Министров союзных республик были установлены специальные фонды персональных надбавок к должностным окладам работников предприятий, учреждений и организаций вместо установленных им лимитов персональных окладов; при этом максимальный размер надбавки достигал 3 500 рублей в месяц.

В 1958 году министрам СССР было дано право в пределах фондов персональных надбавок к должностным окладам сохранять за работниками, ранее назначенными министрами и руководителями ведомств, персональные оклады в размерах, превышающих 3 500 рублей в месяц, на время их работы в занимаемых должностях на предприятии (учреждении, организации).21

Подсчет численности государственных служащих в разные годы советской власти является одним их труднейших проблем, что объясняется многими причинами: размытостью границ определения этой категории

18 Оболонский Л.В. Государственная служба (комплексный подход). Учеб. Пособие. - 2-е изд. - М.гДело,  
2000г. С. 89

19 Там же. С. 95

20 Распоряжение Совета Министров СССР от 8 октября 1956 года № 6094-р «Об установлении для Совета  
Министров Союзных Республик специальных фондов персональных надбавок к должностным окладам  
работников предприятий, учреждений и организаций». / Финансовая система СССР. Сборник нормативных  
актов. Том 3. Финансирование расходов на управление. Под ред. Т.Н. Васильевой. - М.: Изд-во Финансы, 1978.  
С. 228.

21 Постановление Совета Министров СССР от 14 февраля 1958 года «О размерах персональных окладов,  
назначаемых министрами СССР». Там же. С.227.

**45**занятых, отсутствием четкого определения понятия «государственный служащий», неимением сведений о численности военнослужащих не только вообще, но и о численности работающих в аппарате управления, неполнотой статистических сведений.

Имеющиеся в распоряжении исследователя данные, свидетельствуют о том, что доля работников аппарата органов государственного управления, органов управления корпоративных и общественных организаций имела явную тенденцию к снижению: с 3 процентов от общего числа занятых в 1937 году до 1 процента - в 1980 году. Достигалось это поистине титаническими усилиями - «борьбой» за сокращение штатов, которой пытались придать плановый характер. Так, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 октября 1969 года было подчеркнуто, что «осуществление отраслевого принципа финансирования, претворение в жизнь новой системы планирования и экономического стимулирования ... создают необходимые условия для дальнейшего совершенствования аппарата управления и сокращения расходов на его содержание. Вместе с тем руководители многих министерств, ведомств ... не уделяют должного внимания вопросам улучшения работы аппарата управления и удешевления его, в результате чего этот аппарат все еще остается большим и дорогостоящим» . В' связи с этим перед министерствами и ведомствами была поставлена задача разработать и осуществить мероприятия по совершенствованию структуры аппарата управления и сокращению его численности. Кроме того, руководители были предупреждены о персональной ответственности за расходование средств на содержание аппарата управления в соответствии с выделенными предельными ассигнованиями на эти цели, а Министерству финансов СССР поручено усилить контроль за правильным и экономным расходованием этих средств. Следует отметить, что в состав расходов на содержание аппарата управления включались: все ассигнования по сметам административно-управленческих расходов; фонд заработной платы и

22 Постановление Центрального Комитета КПСС н Совета Министров СССР от 13 октября 1969 года № 822 «О мерах по совершенствованию и удешевлению аппарата управления». Там же. С.40.

46 взносы на государственное социальное страхование; расходы на содержание охраны; расходы на все виды служебных командировок.

За Министерством финансов СССР с 1971 года были закреплены следующие интересующие нас функции: «осуществляет контроль за правильным и экономным расходованием средств на содержание аппарата управления и за недопущением перерасхода предельных ассигнований, устанавливаемых на эту цель, разрабатывает предложения по удешевлению аппарата управления учреждений, предприятий и организаций, осуществляет контроль за соблюдением установленных действующим законодательством порядка утверждения штатов и смет расходов на содержание аппарата управления, а также размеров окладов и ставок заработной платы, участвует в разработке систем оплаты труда и премирования в народном хозяйстве»24.

В целях упорядочения и систематизации управленческих расходов Министерством финансов СССР в 1978 году были разработаны формы и порядок составления смет расходов на содержание аппарата управления и штатных расписаний этого аппарата. Смета расходов на содержание органов государственной власти утверждалась до начала соответствующего года, «исходя из необходимости обеспечения строжайшего режима экономии в расходах на управление, в полном соответствии с законодательством о порядке расходования средств на эти цели».25

Средняя заработная плата по стране в конце 80-х годов составляла 257 рублей (колхозников - 187 рублей). Первый секретарь областного комитета партии получал 850 рублей, член и кандидат в члены Политбюро -1 100 рублей, генеральный секретарь — 1 200 рублей26. При внешне небольшой разнице необходимо иметь в виду, что заработная плата в 257 рублей, во-первых, средняя, */*а во-вторых, советские служащие более или менее

23 Письмо ЦСУ СССР и Министерства финансов СССР от 3 декабря 1969 года № 13-521. Там же. С.42.

24 Постановление Совета Министров СССР от 16 февраля 1971 года № 105 «Положение о Министерстве  
финансов СССР». Там же. С. 42. ,

25 Письмо Министерства финансов СССР от 10 августа 1978 годаЛг2 70 «О сметах расходов на содержание  
аппарата управления и штатных расписаниях этого аппарата». Там же. С. 70.

26 Рубакин Н.А, Россия в цифрах. Страна. Народ. Сословия. Классы. СПб., 1912.С. 199

47 высокого ранга, и особенно партийные чиновники, получали многие блага бесплатно.

Определенный интерес представляет для нас соотношение должностных окладов ряда категорий работников аппарата управления в кратности к минимальной заработной плате в РСФСР в 1991 году. Так председатель Совета народных депутатов, глава администрации получал от 14 до 10 минимальных заработных плат в зависимости от уровня власти; представитель Президента РСФСР - от 12 до 7,5; руководитель самостоятельного управления администрации области - от 9 до 5,75; народный депутат, работающий на постоянной основе — от 7 до 5,5; начальник отдела, консультант, помощник руководителя - от 6,5 до 4,0; ведущий специалист - от 3,75 до 3,25; специалист - от 2 до 2,2527.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что развитие финансового механизма обеспечения органов государственной власти в России шло традиционным путем от ведомственной модели обеспечения к сметному бюджетному финансированию. Еще в советскую эпоху стало ясно, что расходы на государственный аппарат имеют тенденцию к неограниченному росту, который необходимо сдерживать.

1.3. Структурный анализ расходов на содержание публично-правовых образований

С изменением роли государства и его влияния на экономику и общество, изменяются, соответственно, и численность государственных служащих, и расходы на управление.

Для выявления тенденций изменения расходов на управление произведем сравнительный анализ численности и расходов на содержание органов государственной власти в 2007 году в областях Поволжского

Постановление президиума Верховного Совета РСФСР от 25 ноября 1991 года № 1932-1 «О должностных окладах работников Совета народных депутатов и органов государственного управления»

48 федерального округа (Кировская, Нижегородская, Самарская, Саратовская) и соседних областях с Саратовской - Волгоградской и Тамбовской.

Основным фактором, характеризующим размер расходов на управление, является их доля в общем объеме расходов бюджета. (См. рис. 6).

*Рис. 6.*Сравнительный анализ доли расходов на управление в общем объеме расходов бюджета областей Приволжского ФО

На схеме видно, что наибольшая доля расходов на управление, в общем объеме расходов бюджетов представленных областей утверждена в Волгоградской и Самарской областях (5,2 и 4,8 процента соответственно). Самая низкая доля - в Тамбовской и Кировской областях (3,4 и 3,6 процента). Общие расходы областного бюджета Саратовской области в 2007 году составили 35 369 115 тыс. рублей, из них 1 567 946,5 тыс. рублей - расходы на органы власти области или 4,4 процента всех расходов.

Рассмотрим, сколько управленческих расходов в год приходится на 1 жителя области. (См. рис. 7).

Волгоградская Кировская Нижегородская С а изрекая Саратовская Тамбовская

*Рис.*7. Сравнительный анализ годовых расходов на государственный аппарат в расчете на 1 жителя области

Согласно представленной схеме самым дорогим для населения является государственный аппарат Самарской области (1 085 рублей на 1 жителя), а самым экономичным - аппарат Тамбовской области (519 рублей на 1 жителя). В Саратовской области эти расходы составили 604 рубля из расчета 1 567 946,5 тыс. рублей управленческих расходов на 2 595 тыс. населения области.

Представленные данные позволяют сделать вывод об имеющихся возможностях в оптимизации расходов на управление. Вместе с тем, нельзя забывать о том, что Саратовская область является дотационным регионом, а Самарская - регионом-донором. Поэтому расходы на управление в Самаре не ограничиваются федеральным уровнем.

При этом представляются интересными расчетные данные о количестве работников органов государственной власти в расчете на 1 тысячу населения (См. рис. 8).

*Рис.8.*Сравнительный анализ количества работников органов государственной власти в расчете на 1 тысячу населения области

Анализ представленной схемы показывает, что наибольшее количество работников управленческого аппарата областного уровня в расчете на 1 тысячу населения приходится в Кировской области, а наименьшее - в Саратовской. Поскольку численность работников органов власти в Самарской области не выше, чем средняя по Поволжскому федеральному округу, можно предположить, что большие расходы вызваны большими окладами государственных служащих.

Проанализировать соотношение управленческих расходов и численности работников органов государственной власти областного уровня в расчете на 1 тысячу населения возможно следующим образом (См. рис. 9).

*Рис.9.*Сравнительный анализ соотношения управленческих расходов и численности работников органов власти в расчете на 1 тысячу населения области

Подводя итог расчетному анализу численности и расходов на содержание органов государственной власти в 2007 году в областях Поволжского федерального округа (Кировская, Нижегородская, Самарская, Саратовская) и соседних областях с Саратовской - Волгоградской и Тамбовской, отметим следующее. В Саратовской области доля расходов на содержание органов государственной власти в общих расходах областного бюджета составила 4,4 процента при среднем показателе указанных областей 4,3 процента. Управленческие расходы областного уровня в расчете на 1 тысячу населения Саратовской области составили 604 рубля, что ниже среднего по рассматриваемым регионам на 126 рублей. Кроме того, на одну тысячу населения приходится 1,1 единицы работников органов государственной власти Саратовской области, что почти в два раза ниже самого высокого показателя рассматриваемой группы областей.

Вопросы оптимизации численности работников управленческого персонала и в первую очередь государственных и муниципальных служащих, а также расходов на их содержание в настоящее время весьма актуальны.

**52**Поэтому с целью подготовки предложений по ужесточению формирования смет расходов для государственных органов и органов местного самоуправления, разработки методов оценки их рациональности, а также внедрения индикаторов результативности затрат государственных расходов и оптимизации численности государственного аппарата необходимо иметь не только информацию о соответствии возложенных на указанную категорию работников задач и выполняемых ими функций, об установленной и фактической численности и расходах на их содержание, но и проводить системный анализ полученных отчетных данных.

В целях осуществления мониторинга рассматриваемых нами расходов и динамики численности работников органов власти всех уровней специально предусмотрены форма отчетности 14, которая так и называется - «Отчет о расходах и численности работников федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации», и форма отчетности 14МО - «Отчет о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований». Эти отчеты составляются нарастающим итогом с начала года в разрезе разделов, подразделов, целевых статей и видов расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации и включают в себя такие разделы как: "Расходы", "Численность" и "Справка".

Рассмотрим особенности каждого из них.

В разделе «Расходы» отдельно отражены утвержденные по смете на год расходы, предусмотренные в смете доходов и расходов органа власти на отчетный период, составленной и утвержденной на основании доведенных бюджетных ассигнований в соответствии с бюджетной росписью с учетом всех последующих изменений; а также фактически начисленные за отчетный период расходы при исполнении сметы доходов и расходов органа власти. В этом разделе выделены заработная плата лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности; должности государственной гражданской службы

53 или муниципальной службы; отдельные должности государственной гражданской службы или муниципальной службы, по которым нормативным актом установлено единое денежное вознаграждение либо особый порядок оплаты труда; должности иного вида федеральной государственной службы (воинские должности и должности правоохранительной службы); должности, не являющиеся должностями государственной гражданской и (или) муниципальной службы (это работники государственного органа). Причем заработная плата персонала по охране и обслуживанию зданий, водителей и других работников, обслуживающих служебные легковые автомобили в государственном органе и органе местного самоуправления, отражается отдельной строкой. Здесь же подробно прописаны расходы на командировки -выделены расходы на выплату суточных командированным лицам, расходы по оплате проезда и расходы на проживание.

## Понятие и субъектная характеристика расходов на управление

Характеристику государственной власти как объекта расходов на управление целесообразно начать с рассмотрения самого понятия управления, которое и составляет исток государственной власти.

Управление в самом общем и широком его понимании означает целенаправленное воздействие человека на технические средства (техническое управление), животный и растительный мир (биологическое управление), на других лиц (социальное управление) .

Социальное управление - понятие общественное и историческое: оно возникло и развивается в обществе, отражает и закрепляет отношения между людьми, а его содержание, формы и методы изменяются в процессе общественно-исторического развития. Социальное управление служит непременным элементом общественного развития. К. Маркс, исследуя различные формы общественного труда, сделал обобщающий вывод, что всякий непосредственно общественный или совместный труд, производимый в сравнительно крупных масштабах, нуждается в управлении, которое устанавливает гармонию между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма. Следовательно, как совместный труд составляет основу человеческого общества, так и управление является необходимым элементом этого общего труда, существования и развития общества.

Сущность социального управления заключается в целенаправленном организующем воздействии на людей: как индивидов, так и объединенных в различные социальные общности - предприятия, учреждения, государственные органы, общественные объединения и т.д. По этим объектам управление принято разделять на производственное, хозяйственное, военное и т.д.

По субъектам, которые осуществляют социальное управление, его разделяют на государственное и негосударственное (муниципальное, кооперативное, частное и др.).

class2 **ОСНОВЫ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО**

**НА РЕЗУЛЬТАТ, В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ** class2

## Модели бюджетирования органов власти: понятие и классификация

Существуют различные определения бюджета. Иногда бюджет определяют как финансовый документ, представляющий в систематизированной форме на заданном интервале времени плановые значения статей бюджета, а бюджетирование - как метод проектирования будущих финансовых отчетов, при котором каждая статья получает своего распорядителя. В некоторых случаях содержание бюджета сужается до планирования затрат. Институт дипломированных бухгалтеров по управленческому учету США определил бюджет как количественный план в денежном выражении, подготовленный и принятый до определенного периода времени, обычно показывающий планируемую величину дохода, которая должна быть достигнута, и (или) расходы, которые должны быть понесены в течение этого периода, и капитал, который необходимо привлечь для достижения данной цели .

Под бюджетированием ряд авторов понимают процесс формирования, согласования, утверждения, исполнения и контроля исполнения бюджета, что соответствует термину «бюджетный процесс». Другое определение бюджетирования - это процесс подготовки, организации и контроля бюджетов в целях разработки и принятия оптимальных управленческих решений .

Сам термин «бюджет» трактуется действующим законодательством как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления .

Такие исследователи как А.В. Костров, Е.Ю. Кисляков, Д.А. Васильев и др. считают, что это устаревшее представление о бюджете, которое не охватывает многие его современные составляющие и предлагают следующее определение: бюджет — это план деятельности в стоимостных и натуральных показателях, описывающий ресурсные источники деятельности и направления их использования, причем под направлениями использования понимаются не статьи расходов, а финансируемая деятельность с соответствующими показателями, которые, с одной стороны, являются оценочными для субъекта бюджетирования, с другой стороны, они релевантны с точки зрения определения объема финансирования .

Представляется возможным выделить модели бюджетирования расходов на содержание органов власти, исходя из принципиальных различий вариантов бюджетного процесса. Внедряемые на практике способы бюджетирования можно определить как методы, с учетом объединяющих их характеристик и обозначений, под которыми они внедрялись в тех или иных странах. Метод может соответствовать полностью или по большинству параметров определенной модели либо различаться в рамках одной модели возможными классификационными признаками. Кроме того, имеют место и комбинации существенных составных элементов разных моделей в одном методе. Выделим следующие классификационные признаки моделей: уровень детализации расходов; принцип формирования затрат; контролируемость показателей деятельности; использование нормативов затрат при расчетах затрат; уровень свободы в принятии решений по направлениям расходования средств; уровень планирования деятельности; горизонт планирования расходов.

## Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации

Проводимые в России административная и бюджетная реформы имеют одну общую цель — повышение результативности исполнительной власти и эффективности тех ресурсов, которыми управляет государство. Достижение этой цели связано с изменением основных принципов деятельности органов исполнительной власти — переходом от затратной модели функционирования к результативной модели, суть которой состоит в повышении эффективности государственных расходов за счет их концентрации на приоритетных направлениях.

Для этого проводимые административная и бюджетная реформы должны охватить следующие направления:

- определение стратегических целей;

- внедрение бюджетного планирования, ориентированного на результат, что ставит перед органами исполнительной власти необходимость проводить преобразования своей структуры и стимулировать эффективность бюджетных расходов; внедрение программно-целевого метода финансирования, обеспечивающего прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования в соответствии с приоритетами государственной политики; введение системы показателей и индикаторов эффективности деятельности органов государственной власти по достижении стратегических целей, на основе увязки показателей эффективности управления и использования ресурсов с показателями качества предоставления бюджетных услуг;

- усиление ответственности органов государственной власти за рациональное использование бюджетных средств, исполнение полномочий и бюджетных обязательств, достижение поставленных целей;

- введение новых принципов, порядка стимулирования и оплаты труда государственных гражданских служащих на основе комплексной оценки достижения целей органами государственной власти.

Для оценки деятельности работников органов государственной власти необходимо выделить три группы государственных гражданских служащих в зависимости от вида воздействия результатов их труда на эффективность деятельности управляемой системы.

I группа: руководители органов исполнительной власти, руководители структурных подразделений, чьи решения прямо воздействуют на состояние управляемой системы. Для оценки деятельности данной группы важна оценка не процесса принятия решения, а результатов, к которым привела реализация принятого ими решения.

II группа: специалисты структурных подразделений, которые исполняют решения руководителей структурных подразделений и исполняют основные функции органа исполнительной власти.

III группа: специалисты вспомогательных подразделений, результаты труда которых косвенно воздействуют на управляемую систему (сотрудники служб документационного обеспечения управления, юридического отдела, кадровой службы, финансового отдела, бухгалтерии). Для каждой группы необходимо определить особенные критерии оценки труда.